

XLVIII Legislatura

—

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº1530 de 2018

S/C

Comisión Especial de asuntos municipales

FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS

Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 24 de abril de 2018

(Sin corregir)

Preside:	Señor Representante Omar Lafluf.
Miembros:	Señores Representantes Alfredo Asti, Gabriela Barreiro, Armando Castaingdebat, Gustavo Da Rosa, Oscar De los Santos, Elena Lancaster y Tabaré Viera Duarte.
Invitados:	Profesor Pedro Apezteguía, Director de Descentralización e Inversión Pública de la OPP y socióloga María de Barbieri.
Secretaria:	Señora Graciela Morales.
Prosecretaria:	Señora Adriana Cardeillac.
Asistente Técnico:	Doctor Ernesto Abisab.

═══II═══

SEÑOR PRESIDENTE (Omar Lafluf Hebeich).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, integrada por el profesor Pedro Apezteguía, director de Descentralización e Inversión Pública y por la señora María de Barbieri, coordinadora de Uruguay Integra, a efectos de analizar el funcionamiento de los municipios.

Desde inicio de este período, la Comisión ha realizado una recorrida por todo el país y ha invitado a los concejales y a los ediles que integran los municipios de esas regiones para evaluar la marcha de la ley de descentralización. Se hizo una primera gira por todo el país y recibimos los aportes de los diferentes actores en sesiones muy largas y, por suerte, muy concurridas

Posteriormente, la Comisión pidió el asesoramiento de algunas organizaciones, de la cátedra de Derecho Público, del Tribunal de Cuentas de la República y, por supuesto, de nuestra asesoría jurídica. En base a eso, definimos una serie de puntos que configuran los problemas que se nos trasmitieron desde los municipios para el normal funcionamiento de la ley. Luego, se hizo la devolución en esas regiones y se cerró el tema.

Encontramos ahí una serie de puntos que queremos trasmitir, independientemente de los planteos que ustedes nos quieran hacer. Si tuviéramos que clasificarlos, primero pondríamos el tema de los ordenadores de gastos primarios y secundarios; en la versión taquigráfica de la sesión en la que estuvo aquí el Tribunal de Cuentas se explica por qué termina poniendo como ordenador especial.

En segundo lugar, un tema que se planteó en casi todos lados: que los concejales sean rentados. En tercer término -quizás debió ser el primero-, se trata de definir exactamente las facultades, potestades y funciones que tienen los municipios para su funcionamiento. Nos gustaría que esto quedara lo menos sujeto posible a la buena voluntad del intendente de turno.

Además, un tema fundamental que hace a todo el funcionamiento de los municipios es si los alcaldes están sujetos a la jerarquía del intendente. Aquí siempre se ha manejado que un cargo electo no podría estar sujeto a otro. En cuanto a si los municipios pueden tener o no personería jurídica, la cátedra de Derecho Público categóricamente dijo que no.

En cuanto a los reglamentos internos, la mayoría de estos se refieren únicamente al funcionamiento del propio municipio, es decir, a los días de sesiones, a cómo sesionan, etcétera.

El tema de las suplencias de los alcaldes arroja algunas dudas. También hay dudas sobre si la Junta Departamental puede convocar al alcalde o si al asumir que está sujeto a jerarquía, debe convocar al intendente y este hacerse acompañar por el alcalde.

Otro tema es la competencia de los alcaldes como el recurso humano que posee cada uno de los municipios.

Por último -si falta algo se agregará-, quienes formamos parte del sector político tenemos la gran duda acerca de si debemos seguir formando municipios -ya que algunos que participaron en la reunión opinaron que es necesario municipalizar todo el país- o si se espera a que la ley termine de aterrizar correctamente, lo cual no es sencillo porque la población puede pretender que se forme otro municipio.

En resumen, estos serían los puntos que tenemos para estudiar y discutir.4.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Antes que nada, quiero darles la bienvenida.

Quiero referirme a dos aspectos. En primer lugar, quisiera saber si dentro de los compromisos de gestión hay mecanismos que obliguen a las intendencias -en la discusión y aprobación de los presupuestos en las Juntas Departamentales- a definir por programas los recursos previstos para los municipios. Quisiera saber si solo eso alcanza a los recursos que se aporta en la proyección presupuestal de este quinquenio, o si se puede incorporar un mecanismo legal de las previsiones presupuestales de transferencias de otros recursos de carácter nacional. Es decir, si con la actual ley existen mecanismos o es necesario que se haga alguna modificación.

Además del problema del ordenador de gastos, está el tema de la falta de recursos y el de las competencias; ha habido un reclamo generalizado en cuanto a las calles y cementerios, testimoniando la falta de voluntad política.

Reitero, quisiera saber si a partir de la ley vigente hay mecanismos o si a través de decisiones del Poder Ejecutivo, en acuerdo con el Congreso de Intendentes, se pueden establecer compromisos de gestión que aseguren que la descentralización política se acompaña de desconcentración de recursos que se puedan prever en los presupuestos departamentales; es decir, si hay algún mecanismo que no viole la autonomía municipal.

Sé que hay un proyecto que está manejando el Poder Ejecutivo con respecto a la modificación de la ley, pero me gustaría saber si es oficial, porque me he enterado por titulares de prensa.

SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).- Se trata de un vasto cuestionario.

Me acompaña María de Barbieri, a quien todos la conocen. Es la coordinadora del Programa Uruguay Integra, al que se le ha asignado la tarea, por un lado, de realizar la secretaría de administración del Fondo de Incentivos para la Gestión de los Municipios y, por otro, todo lo que tiene que ver con el relacionamiento con los municipios para apoyar su fortalecimiento y capacitación. Esas son básicamente, en el tema que nos compete, las tareas de Uruguay Integra, y María nos podrá ayudar en la casuística.

Con respecto al asunto principal de la convocatoria, nos alegramos de estar acá, porque esta Comisión, el Plenario de Municipios, el Congreso de Intendentes y la propia Oficina de Planeamiento y Presupuesto, hemos recorrido caminos similares, nos hicimos las mismas preguntas y todos estamos de alguna manera preocupados, porque la mayoría de estas preguntas deberían contestarse con el tiempo suficiente para que las Juntas Departamentales puedan resolver en todo lo atinente a la creación, supresión, modificaciones, vinculadas con los municipios, y si mis cuentas no fallan, tendrían plazo hasta el 29 de octubre de 2018; quizás, la fecha sea un poco posterior, el 9 de noviembre, pero estoy contando los diez días de plazo que dispone una Junta Departamental para que su promulgación quede firme, o sea, en el caso de que un intendente no promulgue inmediatamente. Por lo tanto, si una Junta Departamental quisiera asegurarse que se promulgue una resolución, debería hacerlo no más allá del 29 de octubre.

Entonces, entendemos que sería altamente valioso contestar este conjunto de interrogantes con el tiempo suficiente, porque hay cosas que ya están pasando en el territorio -no me gusta hablar de territorio-, en las localidades, en el país: hay localidades juntando firmas para crear municipios; hay circunscripciones en las capitales departamentales juntando firmas; hay planteos en las Juntas Electorales para crear circunscripciones electorales; hay planteos legales en el Parlamento para modificar límites de municipios, es decir, hay una discusión general sobre este tema que hoy abarca a 112 municipios, al 73% de la población del Uruguay, y de alguna manera hemos trabajado en esto.

En 2015, como esta Comisión, nos propusimos como objetivo trabajar en aquellos aspectos sustantivos que tienen que ver con la descentralización -planteada en el artículo 50 de la Constitución de la República- con el objetivo del bienestar general. A nuestro entender, para que el bienestar sea general debe ocurrir básicamente con equidad. En ese sentido, hemos trabajado con un objetivo bien fuerte, que es la equidad territorial, tratando de utilizar aquellas herramientas que promueven la descentralización y la participación ciudadana con equidad. Uno de los primeros desafíos que tuvo el Poder Ejecutivo con los intendentes electos en mayo de 2015 fue determinar el conjunto de partidas que integran el paquete del acuerdo de transferencia, en particular, el Fondo de Incentivo de los Municipios, que había definido en términos generales la Ley Nº 19.272, que dispuso que sería dividido en tres grupos. En primer lugar, lo que llamamos el literal A), que corresponde a una partida fija que venían recibiendo desde 2010 los municipios, que ya en agosto de 2015, con la creación de los nuevos municipios, fue modificada unilateralmente por el Poder Ejecutivo para que el conjunto de los 112 municipios los recibieran, más allá de que había autorización presupuestal para 89, lo que luego fue ajustado en el presupuesto quinquenal, dándose retroactividad a la norma.

El literal B) se definió en forma siempre creciente y en base a tres elementos básicos: las necesidades básicas insatisfechas de cada uno de los municipios, siendo un subuniverso, un universo parcial de municipios, y repartiendo en base a los criterios de ellos; un indicador de la capacidad del municipio de sumarse a los procesos de desarrollo vinculado, básicamente, a los años estudio promedio de su población, y un tercer componente vinculado a la población en sí y a la extensión o la superficie del municipio que diera cuenta de las diferencias que podían plantearse en aquellos con características más rurales o caminos departamentales y que podían verse involucrados en tareas que otros con características más urbanas no tenían.

Finalmente, el literal C) está vinculado al anterior, siempre en el 10% del literal B), para ser habilitado en caso de cumplimiento de compromiso de gestión que tendrían que suscribir los municipios con los gobiernos departamentales.

Ese fondo de incentivo de los municipios fue definido. Este año se estarán transfiriendo con cargo al fondo de incentivo de los municipios $ 1.008.000.000 y terminaremos, en términos reales, multiplicando, respecto a 2015, en el 2019, alrededor de catorce veces lo que era la cifra asignada presupuestalmente en el 2015, repartido en función de esos criterios.

Quizás, lo más destacable en este sentido sean los compromisos de gestión. Recién pasamos la primera etapa de los compromisos de gestión que fueron firmados en los primeros meses de 2016 y evaluados por la comisión sectorial de descentralización en los primeros meses de 2017. Estamos en el proceso de recibir los compromisos de gestión para 2018 y evaluando el cumplimiento de los compromisos de gestión del año 2017. Vale decir que la totalidad de los municipios recibieron la partida correspondiente relativa a los compromisos de gestión de 2016; algunos porque cumplieron, algunos porque quisieron cumplir y por causas de fuerza mayor expresamente previstas en los compromisos de gestión no lo pudieron hacer -como obras que no se pudieron terminar-, y otros porque -según la Comisión Sectorial de Descentralización, según los señores intendentes- tuvieron la intención de cumplir y no pudieron hacerlo. Esto se hizo en carácter de excepción extraordinaria por ser el primer año de aplicación de los compromisos de gestión.

Estamos evaluando los compromisos de gestión de 2017 y nos da la impresión de que este año se van a requerir grandes intenciones para que la totalidad de estos pueda considerarse cumplidos. En ese sentido, conjuntamente con el fondo de incentivo de los

municipios, hemos logrado acompañar un proceso que ha significado que cada municipio tenga un plan quinquenal -hay muy buenos y de los otros-, planes operativos anuales -cada año mejores que los anteriores, más precisos-, y un conjunto de indicadores que van dando cuenta de los avances del proceso

Desde el punto de vista de la gestión, hoy los municipios son en su mayoría instituciones más maduras y que manejan con mayores capacidades los conceptos básicos de la gestión. Hoy a ningún alcalde o concejal de los efectivamente actuantes les asombra que haya que hacer un POA o presentar los indicadores, más allá de los contenidos específicos con los que uno pueda coincidir o no; de todos modos, los principios básicos de la gestión van sistemáticamente mejorando y eso permite ir avanzando en el proceso.

En 2016 trabajamos para poner este conjunto de herramientas en marcha; redimensionamos el observatorio territorial para que fuera otro elemento; generamos un aula virtual y un montón de cursos de capacitación *on line;* desarrollamos una política de capacitación en todo el territorio. No tenemos una mesa de ayuda, pero sí gente que continuamente está colaborando y dando respuesta a los planteos de los municipios.

A fines de 2016 nos planteamos un conjunto de preguntas a las que deberíamos dar respuesta en el próximo año y con estas perspectivas. Nos preguntamos si debíamos modificar la ley orgánica de los departamentos -porque la descentralización es más que la municipalización-, y si debíamos avanzar, y allí se trabajó con los señores intendentes en los aspectos tributarios. Sistemáticamente, va modificándose la relación entre los ingresos que provienen de transferencias nacionales y los recursos propios, pero nos planteamos un conjunto de interrogantes sobre cómo sigue esto. Teníamos algunos estudios con Cepal, por ejemplo, sobre cómo influye el auto eléctrico en las finanzas departamentales, para formular una pregunta con una respuesta a investigar. ¿Cómo es posible mejorar los sistemas de cobro de la contribución inmobiliaria, como se hizo con la patente de rodados? Me refiero a un conjunto de aspectos tributarios que tienen que ver con la primera pregunta. La ley orgánica de los departamentos define competencias y atribuciones de los departamentos y los aspectos tributarios deben tener relación con la primera pregunta.

Otras interrogantes tienen que ver con la municipalización total; con las competencias de los gobiernos departamentales y de los municipios y la relación de las competencias con los recursos; con la personería jurídica; las iniciativas con respecto a los presupuestos. ¿Los municipios deberían tener algún poder de iniciativa, de expresión con respecto a su presupuesto frente a las juntas departamentales al estilo que los organismos del 220 en el presupuesto nacional? Todas estas preguntas nos hacíamos en diciembre de 2016. ¿Todos los municipios deben tener las mismas competencias o algunos pueden tener más que otros? ¿La credencial cívica -o las series electorales vinculadas con los segmentos censales- es la mejor solución o hay que pensar en otras formas que aseguren que quienes eligen el municipio, el concejo, sean los residentes de una circunscripción, de un territorio? El tema de votar a un intendente de un partido y a un concejal de otro también está presente, así como el tamaño de los municipios, si todos deben ser de cinco o pueden ser de tres o de siete. ¿Y tiene sentido que un municipio cuyo alcalde es electo con quinientos votos tenga los mismos miembros que otro que requiere veinticinco mil o que sean los mismos miembros para un municipio de novecientas personas, ciento cincuenta o doscientos veinte mil personas?

Ese es el conjunto de preguntas, sumado a una y es cuáles son los mecanismos vinculados a la participación social, a la transparencia y las sanciones eventuales

vinculadas a no recorrer esos mecanismos de participación, en el entendido de que la descentralización y la participación son procesos que van juntos.

Sobre este conjunto de preguntas nos pusimos de acuerdo con el Congreso de Intendentes para elaborar trabajos de investigación, en el marco de una subvención que, conjuntamente, recibimos desde la Unión Europea; nos presentamos, concursamos por ella en el 2016. Con esos trabajos, realizamos un ciclo de tres encuentros en noviembre y ahora la OPP está terminando la publicación de esos trabajos. Se hizo un análisis legal sobre los temas de competencias; un trabajo sobre alternativas de municipalización; otro sobre la gestión de recursos y ordenadores de gastos, tema que ha sido bien discutido; otro que vincula la participación, los compromisos de gestión, la rendición de cuentas y cuáles han sido los avances en ese sentido y las modalidades utilizadas. También cabe mencionar el tema de las políticas de género, es decir, cómo los municipios pueden introducir la perspectiva de género en sus actividades, en su política, sobre todo, atendiendo a una modificación visible que fue que el número de alcaldesas disminuyó entre la primera y la segunda generación, buscando analizar ese proceso y establecer políticas positivas en ese sentido. A su vez, se han abordado las eventuales competencias que pueden tener los municipios en el desarrollo local y territorial. Y vinculado con eso hay un estudio del Instituto de Ciencias Políticas sobre el efecto de distintas reglas electorales en los municipios, es decir, qué pasa si en lugar de ser de 5 son de 3 o de 7 a fin de ver si cambia o no la composición política de los municipios. Y hay otros estudios alternativos que estarán publicados en los próximos días.

También hay una encuesta de élite, eligiendo a un conjunto de Gobernantes -alcaldes, intendentes; seguramente, muchos de ustedes fueron entrevistados-, elaborado por gente del Instituto de Ciencias Políticas y concluye un trabajo referido a la opinión general del sistema político y de los formadores de opinión sobre los temas de la descentralización y una encuesta de opinión pública que está terminando en este momento.

Ese es el paquete de trabajo que va a estar disponible en estos tiempos, pero que fue elaborado durante el año 2017.

Fue en función de esto que fuimos adoptando un conjunto de posiciones, generando opiniones, que son las que salieron en los titulares de prensa. Pensamos: "Entre este conjunto de preguntas, de aportes, ¿sobre cuáles nos parece medular trabajar, discutir y resolver para que el proceso de descentralización siga desarrollándose?". Entendíamos que sobre esos aspectos había que decir algo y, particularmente, sobre el alcance de la municipalización. Yo decía que el 73% de la población está municipalizada, pero el 97% aproximadamente de la población no municipalizada reside en las 16 capitales departamentales no municipalizadas. Por lo tanto, si sacamos de la discusión de la ley el tema de las capitales -la ley dice que se requiere iniciativa del intendente o de los ciudadanos de la circunscripción; puede haber dos bibliotecas-, estamos diciendo que las posibilidades legales para la creación de municipios están acotadas a términos de población. Según los estudios que estarán disponibles, se establece que si en lugar de dos mil personas, dijéramos que son mil los que deben pertenecer a un municipio, estaríamos hablando de 24 o 26 municipios más; entre mil y dos mil; hay algunos de menos de mil que ya lo tienen. Pero además deben tener una serie electoral que permita votar el municipio. De lo contrario, no sería posible. Esos son 24 y la mayoría de ellos hoy tienen juntas locales resueltas, aunque algunas no están designadas, pero por lo menos tienen un secretario de junta local. Eso generaría un conjunto de municipios en aquellos departamentos que tienen menor número de municipios, con excepción del departamento de Flores, en donde no hay número que

arregle eso. Entonces, ese sí es un tema de discusión muy importante para dar respuesta, de alguna manera, antes de que se tomen resoluciones.

Siguiendo el orden de aparición en la ley, surgen temas como, por ejemplo, el de cómo se eligen los municipios. Se eligen por voto directo y la alternativa es ver si el alcalde se elige por voto directo o no. Y lo que aparece como alternativa es que el alcalde podría ser elegido por parte del Concejo. Hay muchas experiencias y el Uruguay ha tenido una especial predilección por los sistemas de ese tipo: el Concejo elige a los concejales que son los que representan la voluntad ciudadana. No queda aquel de la lista más votada, del lema más votado sino aquel que elija el Concejo. Esa es una alternativa que el Instituto de Ciencias Políticas ha analizado y es, de alguna manera, lo que existe. No le voy a hablar a Tabaré Viera de la historia del colegiado. Esto no es un colegiado, sino una decisión colectiva y es algo que tiene historia en el Uruguay; el rector de la Universidad se elige de esa manera.

Me voy a referir a un tercer campo de preocupaciones. Cuando hablo de un tercer campo de preocupaciones, me refiero a aquellos campos en los cuales la ley puede hacer cosas. Una ley puede tomar resoluciones y saldar los temas. Digo esto porque, por ejemplo, si el ordenador es especial, primario, si dejan ordenar el gasto, no son problemas sustantivos. Los problemas del ordenador del gasto se resuelven en la práctica y no por imperio de la ley; hay municipios que ordenan los gastos y otros que no han logrado hacerlo de forma normal o consuetudinaria con la misma ley. Da la impresión de que eso tiene más que ver con la voluntad del intendente y/o el director de Hacienda respecto de la capacidad de manejo de los recursos por parte de los municipios que a lo que efectivamente plantea la ley.

Decía que hay cosas que se pueden resolver. Nos parece bien importante un paquete que recoja las experiencias que en términos de participación ciudadana y de planificación se han dado en este período y que pueda poner reglas a la cooperación; el alcalde y el intendente no tienen mecanismos establecidos de comunicaciones. En muchos lados se ha planteado poco menos que si el intendente puede entrar o no al municipio… Nosotros hemos avanzado; hemos pensado en cuáles son aquellas instancias que necesariamente deberían reunir a los municipios con el intendente, aquellos hitos que necesariamente hay que cumplir, que nos aseguren un nivel básico de comunicación y de coordinación. A su vez, hemos pensado en cómo tomar algunas decisiones con respecto a las iniciativas populares, a las iniciativas frente a los concejos. Pensar en 15% o 10% de los ciudadanos de un municipio para realizar una iniciativa parece, para los temas vinculados con la materia municipal, en muchos casos excesivo. Quizás se debería pensar en mecanismos más simples de iniciativa, y dejar más claro los mecanismos por los cuales esas iniciativas requieren o reciben respuesta, aunque esa respuesta sea negativa. Hoy no hay mecanismos que aseguren que los ciudadanos reciban sus respuestas en un tiempo lógico, dados los plazos que las competencias y las atribuciones de los municipios requieren. Estamos hablando de tiempos largos, vinculados con temas de recursos. Yo imagino la cortada de un árbol; pasan varios otoños antes de poder tener, de acuerdo con los tiempos legales, una resolución simple al respecto.

En cuanto al paquete de las competencias, el presidente planteaba lo relativo a las facultades y a las atribuciones. Creo que debemos avanzar -se ha trabajado en ese sentido- en definir adecuadamente la materia municipal y cuáles son las competencias. La ley es profusa; refiere a la materia, a las competencias, a las atribuciones, a los cometidos. Muchas veces todo eso tiene soluciones de compromiso, pero luego, cuando van a un caso concreto, se plantean problemas. En ese sentido, el Tribunal de Cuentas ha llegado a observar a intendentes por contratar el mantenimiento de las calles de un

municipio; "Lo tiene que hacer el municipio"; "Sí, pero el presupuesto lo tiene el director de obra y no el municipio". Son temas sobre los cuales necesariamente hay que avanzar.

Aquí voy a hacer una referencia en cuanto a si los municipios están sujetos a jerarquía o no. Esa es una discusión bien interesante. La pregunta es cuáles son los mecanismos recursivos que hay contra las resoluciones de los municipios. Tenemos un problema en cuanto a si los concejales son sujetos que pueden realizar recursos sobre las resoluciones de los municipios o no. Hay algunos que han dicho: "Ustedes no tienen nada que ver con ese tema; usted no puede hacer ningún recurso". A lo que responden: "Pero yo soy concejal". Ese es un tema a resolver. El otro es la lejanía. Más allá de las consideraciones sobre doctrinas jurídicas, si el caso es, por ejemplo, que un vecino recurre una resolución del municipio y obtiene una denegatoria, a los ciento ochenta días debe recurrir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo que estamos alejando la resolución de aquellos problemas que los municipios deben resolver con cercanía y con prontitud. Por lo tanto, más allá de modificaciones que se puedan hacer, tener al gobierno departamental como un tribunal de alzada de estos temas, más allá de lo que le diga la doctrina, no nos parece incorrecto. Se pueden ajustar las actuales redacciones, pero creemos que hay cosas que se deben mantener en el ámbito local para su resolución, sin perjuicio de que las juntas departamentales -y yo creo que habría que decirlo expresamente y no por referencia a las potestades y a las juntas- tendrán las mismas potestades respecto a los municipios que el intendente. Si alguien fuera a modificar la ley debería decir claramente cuáles son las potestades de las juntas departamentales respecto a los concejales, los alcaldes y los municipios, porque los líos se dan porque tienen las mismas potestades. Y entonces uno viene y dice: "Si yo recurro lo hago ante el intendente". Entonces, el intendente, por tercera vuelta, es el jefe de los municipios, y la junta no lo puede llamar. Esta no fue, sin duda, en ninguno de los casos la intención de la legislación.

Con el tema de los recursos -estoy contestando a algunas de las preguntas- el señor presidente de la República ha sido especialmente insistente en cómo aseguramos que por lo menos los recursos, que son parte de las transferencias que se realizan a los gobiernos departamentales para el financiamiento de los presupuestos de los municipios, efectivamente sean aplicados por los municipios. Hoy no tenemos ninguna garantía al respecto ni ninguna forma de evitar la apropiación de esos recursos. La ley establece que el Fondo de Incentivos a la Gestión Municipal es para financiar los programas presupuestales municipales. O sea que cada municipio debe tener dentro del presupuesto departamental un programa presupuestal propio. Hay departamentos donde tienen dos: uno para inversiones y otro para funcionamiento. Esa práctica simplifica muchos problemas, pero lo que la ley no abarca es lo siguiente: "Si no me dejan ejecutar el presupuesto, ¿qué pasa con los fondos que fueron enviados para financiar el presupuesto municipal?" Allí tenemos un campo donde sin duda se puede trabajar por la vía del reglamento del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal, que fue aprobado por la comisión sectorial de descentralización. Se avanzó en algunos aspectos y en algunos otros las cosas no quedaron claras. Por ejemplo, si un municipio no recibe una fracción de la partida del Fondo de Incentivos de Gestión de los Municipios porque no cumplió con algo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no quiere quedarse con esta partida, porque forma parte de las transferencias del artículo 214. ¿Quién la debe recibir? ¿El gobierno departamental, la intendencia o el conjunto de los intendentes? No está resuelto. Puede ser un tema menor, pero el día en que esto ocurre, como en todos los lugares donde uno pone una cantidad de dinero, las discusiones o las opiniones son bien importantes. Por tanto, ahí hay un tema para avanzar.

El otro tema está vinculado con las cuestiones de transparencia, en dos sentidos. En primer lugar, la transparencia de la información. No es posible la participación si no hay información suficiente. Eso está vinculado con lo que decíamos en término de participación ciudadana, planificación, iniciativa. Para eso se requiere que un conjunto de elementos esté disponible, algunos tan simples como las actas del municipio. Nosotros hemos generado el municipio digital donde cada uno puede subir sus comunicaciones a un sitio *web*; tiene un repositorio del conjunto de las actas y se puede poner el conjunto de las resoluciones. Algunos lo hacen, y otros no; esto no es obligatorio. Quizás se debería pensar en un conjunto de obligaciones respecto a eso para quien ocupe el cargo de alcalde porque hoy es medio fuenteovejuna. Es decir, tiene que publicarse, pero ¿quién? ¿Quién es el responsable? ¿Cómo se dan esos soportes? Es bien complicado.

Además, están aquellos aspectos de transparencia que tienen que ver con el tema de si los concejales son rentados o no. Hay beneficios que se han ido desarrollando en los últimos años, que algunos reciben y otros no. Ninguno recibe salario, porque nadie ha resuelto en ese sentido, a pesar de que la ley no lo prohíbe, aunque sí tienen exoneraciones de patente, de contribución y de tasas, y reciben viáticos. Nosotros pensamos que sería un buen avance que estas cuestiones formaran parte del paquete de transparencia y se tuviera conocimiento, e incluso que el Parlamento eventualmente pudiera establecer un tope a esos beneficios, de tal manera que la diferencia que da un salario entre el alcalde y el conjunto de los concejales, pudiese ser mitigada y limitada.

El séptimo punto tiene que ver con que el Poder Ejecutivo considera que esta es una buena oportunidad para discutir si todas las Juntas Departamentales deben tener treinta y un miembros y, en ese sentido, tener la iniciativa respecto a lo que plantea la Constitución de la República en cuanto a que por dos tercios de votos se puede modificar el número de componentes de esos órganos.

Sobre estos temas estamos reflexionando y escribiendo, y seguramente más adelante podamos tener algún texto para compartir. Estamos en la etapa de seguir atentamente las opiniones del plenario de municipios, de los ediles, de la Comisión de Asuntos Municipales y de los intendentes. No hay resoluciones al respecto, pero el Poder Ejecutivo está trabajando en el sentido de generar una propuesta que sirva de base al Parlamento para procesar la discusión. El actual intendente Botana, cuando era representante nacional decía que era bienvenida la propuesta porque había puesto en discusión un montón de temas. Esa es exactamente la intención del Poder Ejecutivo, es decir, poner estos siete temas sobre la mesa, que se parecen mucho a las diez preguntas del señor presidente de la Comisión o a las dos preguntas que hizo el diputado Óscar de los Santos, para permitir que este proceso avance. Da la impresión de que se avanza en unos aspectos y en otros no o que se toman resoluciones y se dejan incógnitas, porque no hay acuerdo suficiente para resolver el problema. No obstante, como consecuencia del trabajo de estos años, sabemos que debemos resolver algunos aspectos si queremos que este proceso se consolide o vaya en un sentido positivo. Por ejemplo, en la primera etapa se aprobaron reglamentos internos, pero muchos siguen con los aprobados en 2010 y no hubo demasiados aprobados en 2015.

Una buena experiencia que tuvimos fue que la Comisión Sectorial de Descentralización resolviera el reglamento del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal con carácter general. Quizás sería bueno que pudiera resolver sobre el reglamento de los municipios, porque se trata de una comisión que tiene jerarquía institucional. En ese sentido, trabajó para los compromisos de gestión y para asegurar que hubiera programas presupuestales municipales. En ese sentido, hay algunos informes de cómo ha avanzado el proceso de descentralización. Uno de ellos -lo podemos enviar- da cuenta de los fondos transferidos, quién los usó, quién no lo hizo y cuánto se usa. Hay municipios cuyo

presupuesto es exactamente lo que reciben por el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal y otros le quitan el literal A), porque es lo se llama popularmente "el sueldo del alcalde", entonces no aparece en el presupuesto, sino en el rubro cero. Hay muchos que tienen presupuestos más grandes que lo que reciben por el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal y nosotros entendemos que la condición que tienen que cumplir los programas presupuestales municipales es que por lo menos tengan los créditos habilitados por el dinero que les es transferido. Es una condición que verificamos en cada instancia de aprobación, no sin preocupación. El otro día en una reunión con los directores de Hacienda, manifesté que a esta altura del año 2018 en OPP todavía no conocemos cuál es el dictamen sobre cada uno de los presupuestos de los gobiernos departamentales. El Tribunal de Cuentas ha resuelto, pero los informes no están disponibles. Incluso, algunos directores de Hacienda nos manifestaron que aún no conocen el informe respectivo. Este es un impedimento muy importante para tener un insumo general. Hemos visto algunos con observaciones que no son menores sobre los presupuestos municipales, pero no hemos podido tener un panorama general. Esperamos que en setiembre, que es cuando presentamos el informe sobre la situación de los municipios, podamos recoger esa situación con carácter general.

SEÑOR PRESIDENTE.- Menos el asunto de los ediles en las Juntas Departamentales, el resto lo hemos discutido y por lo que dijo el director Apezteguía, lo vamos a tener que seguir debatiendo, porque nosotros tenemos el mismo diagnóstico.

A mi entender, tenemos que definir un camino de trabajo y la Comisión está a la orden. En la inmensa mayoría de los temas estamos de acuerdo, ya que hemos identificado los mismos problemas, con algún agregado. Es decir que tenemos que definir cómo se sigue trabajando. Nosotros hemos invitado al Congreso de Intendentes, que no ha venido. Asimismo, nos gustaría armar un grupo de trabajo o que la Comisión Especial de Asuntos Municipales reciba a los diferentes organismos vinculados con el tema para seguir trabajando.

SEÑOR CASTAINGDEBAT (Armando).- El señor Apezteguía está viviendo este proceso desde el comienzo y nosotros ahora lo vivimos desde otro lugar.

La inquietud que se nos plantea en la Comisión es que actualmente es un proceso que depende de la voluntad o la línea de acción de la OPP, que ha tomado un papel protagónico en este asunto, y además, de acuerdo con la legislación vigente, de la relación entre el intendente y los alcaldes. Entonces, desde nuestro lugar, que es el legislativo, nos gustaría saber si hay margen para dar un sostén al proceso de descentralización, a efectos de que no dependa ni de la voluntad de la OPP ni del relacionamiento entre los intendentes y los alcaldes. A esto llegamos a partir de los informes jurídicos, porque han sido contundentes en cuanto al grado de dependencia o subordinación que hay entre los alcaldes y los intendentes. También es cierto que a pesar de que se ha mejorado -lo han reconocido los municipios-, no se ha logrado una independencia económica de los municipios, más allá de quién esté al frente del gobierno nacional. O sea que con la legislación que hoy tenemos y con los acuerdos que se han alcanzado -que tienen mucho valor, porque los acuerdos que logran los intendentes con la OPP de turno o con el gobierno de turno, no van por encima de lo que establece la Constitución, sino que a veces agregan cosas- vemos con cierta preocupación que el proceso de descentralización que ha comenzado queda atado, tal vez, a la voluntad política que puedan tener un futuro gobierno o futuros intendentes departamentales. Basamos esto en que hoy ha quedado a la vista que los problemas que tenemos en este proceso no obedecen a cuestiones políticas. Tenemos problemas de funcionamiento en Gobiernos del Partido Nacional y en Gobiernos del Frente Amplio y también tenemos imposibilidad de resolverlos desde algún lugar del Estado.

Solo quiero aterrizar este tema que hemos venido discutiendo aquí.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Saludo a la delegación.

Hemos reiterado muchas veces, en las instancias en las cuales nos ha tocado participar para tratar este tema -que venimos trabajando desde el 2005 en esta Comisión y antes desde nuestras responsabilidades en el Gobierno departamental de Montevideo-, que luego de haber procesado la creación de los municipios y el proceso de descentralización y de participación ciudadana, siempre nos queda un sabor amargo. Esto se basa en un artículo de la modificación constitucional de 1996, que posibilitó la creación de los municipios, pero se "olvidó" -entre comillas- de hacerlo coherente con el resto de la Constitución, que establece que el Gobierno departamental corresponde al señor intendente y a la Junta Departamental. Ahí es donde, en el intento de armar un esquema de mayor descentralización, de mayor autonomía de la acción de los municipios y de mayor participación de la ciudadanía en el gobierno de cercanía, chocamos con la realidad de que la Constitución tiene determinadas rigideces en el manejo de los temas presupuestales y otros que hacen difícil seguir avanzando, más allá de lo que ya hemos hecho.

Siempre hemos aclarado, ante los muchos reclamos de los integrantes de los municipios, que la voluntad del legislador está de alguna manera limitada por ese corsé institucional que habilitó la creación de los municipios pero no limitó la capacidad de los intendentes de ejercer plenamente el gobierno del territorio que les corresponde.

No sé si será necesario -no nos lo planteamos de esa manera- buscar los acuerdos políticos para modificar una ley constitucional que cambie estos aspectos, pero es cierto que mientras estas limitaciones constitucionales existan, podremos ir avanzando en mejorar la transparencia y la efectiva participación -nada nos impide poner alguna condición en la norma presupuestal, cuando se establece la transferencia del 3,33%, como ya hemos hecho en alguna otra oportunidad, en el sentido de que para llegar al tope máximo hay que cumplir con determinadas decisiones que están por vía legal, como la de los fondos atribuidos a los municipios-, pero no más allá de eso. Así lo sentí desde que empezamos a trabajar en el 2008 o 2009 con el proyecto de creación de los municipios. La limitación constitucional es una espada de Damocles sobre el avance en la municipalización y la descentralización del país.

SEÑOR VIERA (Tabaré).- Los diagnósticos sobre el avance que se ha logrado en todo este proceso están hechos, tanto por el trabajo que viene haciendo el director de Descentralización e Inversión Pública y la unidad del Poder Ejecutivo como por nuestra propia Comisión. Acá se han explicitado esos diagnósticos, al igual que las dificultades, que fundamentalmente están en lo que acaba de mencionar el señor diputado Alfredo Asti, es decir, en las limitaciones que nos imponen los preceptos constitucionales.

De cualquier manera, hay que ver cómo seguimos y cómo mejoramos. De ahí la pregunta, que creo ya se había formulado, de si desde el Poder Ejecutivo se está pensando en alguna modificación legal. Creo que podemos avanzar un poquito más en materia legal para solucionar algunos de los problemas. Acá lo que se ha venido haciendo es en el límite de la Constitución. Ya sabemos que una reforma constitucional siempre es más compleja. Si bien, aparentemente, es sencillo, hay tiempos que cumplir, hay acuerdos previos a los que llegar por las mayorías especiales y está la instancia de ratificación ciudadana.

Para llegar a eso es muy importante lo que estamos haciendo, que es un proceso de cambio cultural. Recuérdese cómo comienza la creación de los municipios y lo que se ha avanzado. No era un clamor; no fue de abajo hacia arriba. Estamos haciendo

conciencia en la propia población y estamos ensayando. Creo que todavía hay posibilidades y camino para recorrer en el terreno legal.

Me gustaría saber si alguno de los legisladores tiene algo pensado, si vamos a presentar algún proyecto de ley modificativo, o si vamos a acordar previamente con el Poder Ejecutivo. Tenemos que ver cuánto podemos seguir avanzando, porque muchos de los problemas planteados tienen solución mediante una ley.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Coincido con que en la Comisión tenemos que analizar cómo seguir, pero hay una pregunta de fondo respecto al tema constitucional. La Constitución prevé que se adjudiquen, que se garanticen recursos a las intendencias. ¿Se puede explorar el camino de que, a través de mayorías especiales, el Parlamento, ambas Cámaras, legislen en los criterios distributivos del 3,33% y demás recursos de las intendencias hacia los municipios? ¿Han explorado líneas de trabajo que nos permitan, en el marco de la Constitución y de las leyes vigentes, ir más allá? Me refiero a que dijeran: "Nosotros aseguramos el 3,33% de la recaudación y a las intendencias les distribuimos con los criterios de ponderación de población, necesidades básicas insatisfechas, el inverso del PBI y el territorio". A su vez, dentro la previsión presupuestal departamental, con los compromisos que existen, ¿se pueden incorporar compromisos de gestión, con los mismos criterios que fijó la OPP o se establecieron en los acuerdos con el Congreso de Intendentes para transferir a los municipios? Las variables y los criterios de distribución son fundamentales para asegurar a los pueblos que les corresponden tales recursos. Creo que tenemos que discutir más sobre la participación ciudadana, a fin de que la gente sienta que el municipio es una herramienta que cuenta con gastos y que puede pelear por recursos, que están previstos y que pueden transparentarse. La pregunta es si hay margen legal, porque para crear los municipios hemos andado en el filo de la Constitución. Después hay una serie de cuestiones -creo que la comisión ante una pregunta como esta va a tener que trabajar y, quizás, no tengamos consenso- como, por ejemplo, el del voto cruzado del intendente con el municipio, el de si se elige un alcalde o si es colegiado, aspectos que deberemos tratar. También se planteó para la ley de Rendición de Cuentas, generar un marco legal que obligue a un nuevo modo de negociación de la distribución de los recursos en el país, particularmente, dirigido a los municipios y asegurándoles un porcentaje. Además, si el Poder Ejecutivo, al margen de lo que han estado viendo, con respaldo técnico y académico, tiene algún plazo previsto para el envío de algún proyecto de ley, si hay alguna instancia previa de consideración con la comisión o con el Congreso de Intendentes, porque los tiempos se agotan y hay que saber por lo menos la guía de ruta y ser conscientes del proceso que debemos recorrer.

El primer punto es el que más me preocupa: si es posible en el marco de esta comisión, asegurar por ley que la distribución de los recursos tenga variables medibles y que no sea por el antojo o ganas de la correlación de fuerzas de un intendente y la Junta Departamental.

SEÑOR VIERA (Tabaré).- Tengo entendido que el porcentaje de distribución para los municipios es del 3,33%.

(Interrupción del señor representante Óscar De los Santos)

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo con lo que se ha planteado acá por parte de Apezteguía y lo que hemos recibido en las reuniones que hemos hecho, se trata de una discusión larga porque hay mucha cosa que hay que arreglar. Hay una parte que es acuerdo porque cuando se habla de las funciones de los municipios, es clarísimo que no todos pueden tener las mismas. ¿Por qué? Por ejemplo, en caminería, no todos los municipios pueden tener un equipo vial. Hay lugares donde puede haber pero, en otros, no, donde se precisa un acuerdo y que la tarea sea departamental. Lo mismo ocurre con

la distribución, es decir, si se hace como hacemos en el Congreso de Intendentes por territorio o población, inverso de PBI e índice de pobreza, algunos van a marchar a la B. El primer concepto que debe tener la ley de descentralización, es la solidaridad departamental. No podemos tener un municipio súper rico y, otro, que de pronto no tiene ni para levantar la basura.

Acá se han tirado muchas ideas.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- El diputado hablaba -creo que es correcto- del 3,33% que no está en la reforma de 1996. Lo que establece la comisión es que se deben asegurar los recursos. La pregunta es la siguiente: ¿Es válido que el Parlamento y, a su vez, esta comisión, pueda legislar y establecer que los recursos incrementales que superen tal tope de dinero, se transfieran actualizados? ¿Tiene que ser distribuido con criterios ponderados que aseguren los presupuestos de las intendencias y vayan a los municipios? Cuando arrancamos con el 3,33% eran miles y miles de millones de pesos, y esto es bastante más porque si el PBI va a seguir creciendo y la recaudación también debemos asegurarnos de que lo que funciona, siga funcionando para tomar otras variables cuando incremente que me permita universalizar. No me corresponde preguntar sobre la posición política sino si hay algún estudio al respecto que nos permita avanzar, inclusive, sin pensar en una ley en la propia Rendición de Cuentas, porque ahí hay que ver cuál es el límite del Parlamento.

En cuanto a los criterios de territorio, población, necesidades básicas insatisfechas e inverso del PBI, son elementos que intentan evitar la preocupación que, por ejemplo, del señor presidente de la comisión, cuando se habla de municipios ricos y de municipios pobres.

Cabe destacar un tercer aspecto. Un porcentaje muy alto del territorio está municipalizado, pero si uno mira el mapa donde está el municipio, son las ciudades esencialmente; es muy difícil que encontremos municipios que crucen lo urbano con lo rural, se agota casi en los límites de las ciudades.

No me queda claro si puestos arriba de la mesa todos estos indicadores, incluyendo la discusión de la municipalización de todo el territorio, es crear más municipios o si es mejor incorporar aspectos vinculados de territorios rurales que hoy no son contabilizados. Cuando hablo de modificar la ley me pregunto si no hay margen legal para que nosotros, por vía Rendición de Cuentas o de algunos de los acuerdos políticos del Congreso de Intendentes y de Ediles, nos permita utilizar esas variables ponderadamente en favor de los sectores más vulnerables, de los territorios más deprimidos para construir más justicia.

Esa es la línea de razonamiento que estoy tratando de seguir en el marco de una interrogante que tengo. ¿Cuáles son las cosas que efectivamente necesitamos modificar de la ley y cuáles todavía necesitan más oxígeno para que se pueda seguir desarrollando su aplicación.

SEÑOR VIERA (Tabaré).- A eso me refería en cuanto a que la ley originalmente preveía municipios en zonas urbanas. Montevideo pudo municipalizar todo su territorio porque todo ese territorio es considerado urbano a pesar de que tiene zonas rurales. Esa fue una discusión que se dio a último momento cuando se trató esa ley que luego fue modificada. También fue un debate en la ley original en cuanto al modelo a seguir para municipalizar. Siempre reclamo por lo menos estudiar eso para ser más eficientes en la descentralización de los recursos, por ejemplo, para el equipamiento de maquinaria vial. Si los municipios también tuvieran áreas rurales, si fueran un puzle, si la suma de los territorios de los municipios fuera la totalidad del departamento, las intendencias podrían

perfectamente descentralizar todo lo que hoy es vialidad rural e, inclusive, los talleres. Es decir, cada municipio se encargaría de una parte de la zona rural. De pronto estas cosas se podrían discutir, analizar o estudiar y ver la posibilidad de cambio.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Hicimos una pregunta que veremos cómo se despeja y si podemos hacer una exploración porque de pronto hay temas que son parte de una nueva ley; a lo mejor la próxima Rendición de Cuentas nos permite establecer criterios distintos.

En Maldonado está todo municipalizado; cada municipio tiene una jurisdicción territorial, no es solo la zona urbana. En Canelones -no quiero engañarme-, creo que es similar; hay antecedentes y experiencia acumuladas. Si ello tuviera un canal de debate por el lado de la discusión presupuestal, tal vez en la ley queda planteada cómo se elige, si se puede cruzar el voto o no, es decir, aspectos legislativos que no podemos obviar en el tratamiento. Si hay decisiones políticas, cada una de las fuerzas políticas tomaremos posición. El tema de los municipios también pasa por cómo se reasignan los recursos, cómo se prioriza. De pronto hay una discusión en la Rendición de Cuentas y otra en materia legal. Esta es la duda que tengo y me interesa saber la opinión del Poder Ejecutivo, particularmente, de la OPP, si es que la tiene.

Los aspectos vinculados al concepto de la municipalización -que no es lo que planteó el diputado Viera; no estoy planteando una alusión- ¿es la creación de intendencias chiquitas? No es el planteo que se establece en el proyecto de ley. No tengo ningún fundamento para plantear una ley que diga, por ejemplo, que los ocho municipios de Maldonado tendrán los talleres de maquinaria, maquinaria rural y urbana, u oficina para llamado a licitación para la asignación de presupuesto. No; no tengo. La anterior administración de Maldonado, y también la actual, tienen una licitación para la recolección de residuos en todo el departamento. Lo que debemos asegurar es que los contenedores sean de la misma calidad y que la frecuencia sea la adecuada, para que la inversión tenga relación con la población y el territorio. No podemos poner en algunas zonas dos contenedores en cuarenta cuadras si en Punta del Este tenemos uno cada dos cuadras, porque eso sería un problema de distribución del servicio. Me parece que la discusión no tiene que ver con lo que se maneja por parte de algunos sectores en el debate de los municipios y las juntas, en el sentido de que serían intendencias chiquitas. Esto no es lo que dijo el diputado Viera; no estoy diciendo eso.

El presupuesto debe contemplar los recursos necesarios para el territorio, por ejemplo, para la recolección de residuos y el alumbrado. Si hay un parque de maquinaria rural, se lo debe utilizar planificadamente en las distintas zonas del departamento. Estoy teorizando; me estoy poniendo en un lugar que no me corresponde, pero capaz que queremos dar un enfoque al debate de la ley en el que no vamos a tener acuerdo. No podemos establecer por ley -reitero: esto no es lo que planteó el diputado Viera- que cada municipio deba tener el parque de maquinaria y recursos humanos suficientes para llevar adelante las tareas. ¿Cómo se mide eso? Eso no es la municipalización. La municipalización es distribuir recursos de carácter departamental y optimizarlos. A veces, una máquina queda parada porque su chofer se enferma, pero capaz que la máquina se puede utilizar en otro lugar, con otra persona que la maneje. No quiero entrar en ese debate de forma.

Me parece que si queremos modificar la ley, debemos ser más precisos y ver si tenemos acuerdos. Creo que todos tenemos la percepción de cómo debería seguir esto, con algunos matices, pero no sé si, en el fondo, estamos discutiendo sobre el mismo modelo o proyecto de descentralización. Me parece que también es legítimo que, conociendo su opinión -así como, seguramente, lo hicieron las señoras legisladoras y los

señores legisladores cuando se creó la ley-, tengamos en cuenta de qué hablamos cuando nos referimos a la descentralización. Para mí, la cuestión de los recursos y las competencias, así como el carácter institucional político del municipio, son vitales para que esto pueda seguir andando. Creo que esa es materia legislativa y de rendición de cuentas. Por eso hice la pregunta.

SEÑOR VIERA (Tabaré).- Sé que el diputado Óscar de los Santos no me aludió. De todas maneras, quiero aclarar que, basándome en su primera exposición referida a los territorios rurales integrando los municipios, puse el ejemplo de un aprovechamiento mejor o más eficiente de los recursos, en este caso, de las maquinarias, si estuvieran en zonas rurales. No planteo esto como obligatorio, pero sí que se habilite o se apunte a un modelo de territorialidad diferente para los municipios. A eso me refería, inclusive, considerando los ejemplos de Maldonado y Canelones.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Con respecto a la territorialidad, sobre la que estamos hablando, inclusive, en la primera ley, quizás idílicamente, habíamos previsto la posibilidad de que pudieran hacerse acuerdos entre municipios del mismo departamento, pero también de otros departamentos y con entidades públicas. Digo esto porque, a veces, por el simple efecto de la territorialidad, se dispone de una máquina que está en la capital, a 250 kilómetros del municipio, pero a 5 kilómetros hay un municipio de otro departamento que tiene una máquina disponible y, a lo mejor, no tiene un maquinista. Entiendo que perfectamente podría buscarse la posibilidad de una especie de cuenta corriente que permita transferir recursos de uno a otro municipio. Eso daría real sentido al concepto de municipio y no la dependencia tan directa; como decíamos al principio, todos estos acuerdos necesitarían la conformidad de cada uno de los Gobiernos departamentales intervinientes. De la misma manera se podría proceder con distintas entidades públicas, es decir, se podría hacer acuerdos con las empresas públicas o con dependencias de algunos ministerios nacionales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Simplemente, voy a hacer algún agregado.

Creo que tres de los actuales integrantes de esta Comisión estábamos acá en el año 2010, durante el período de gobierno del entonces presidente Mujica, cuando estábamos regionalizando el país. ¿Se acuerdan? Hablábamos de las regiones; se decía que cada departamento no podía tener un equipo… Estábamos regionalizando. En el mismo momento, estábamos sacando la ley de descentralización. De manera que esta discusión en cuanto a que no puede haber un equipo vial en cada uno de los municipios es lógica; es una cuestión de eficiencia, eficacia y de ahorro en el funcionamiento. Esa es la realidad. Por eso las funciones no pueden ser todas iguales y algunas tienen que ser acordadas. Lo mismo sucede con el mantenimiento de las calles: no todos los municipios pueden tener un equipo de asfalto. Entonces, esas cuestiones hay que dejarlas, pero hay que tratar de acotar todo el resto, para que no quede librado a la voluntad del intendente el uso de los recursos, de las funciones y la institucionalidad política, como decía el diputado Óscar de los Santos.

SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).- El diputado Castaingdebat planteaba su preocupación por la vinculación entre el desarrollo de los municipios y el papel que ha desempeñado la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en los últimos tiempos.

La OPP viene trabajando sobre estos temas desde hace muchos años. Hoy, es la Dirección de Descentralización e Inversión Pública; primero, fue el Área Políticas Territoriales anterior. Inclusive, Diprode tiene una larga trayectoria en lo que hace a la vinculación con los Gobiernos departamentales. Las iniciativas de la primera ley surgieron, básicamente, de trabajos impulsados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Esto es así por la simple razón de que ese es un cometido constitucional

asignado a la OPP; asesorar al Poder Ejecutivo en materia de descentralización es una tarea de la OPP. La Constitución establece que la descentralización es un valor. Tardamos 167 años en incluirlo en la Constitución. Uruguay nace a la vida independiente como un país unitario, como no podía ser de otra manera. Surge de las provincias argentinas, como una provincia más, pero nace a la vida independiente. Seguramente, ello explica un conjunto de estructuras, cuestiones que no serían aceptables para una provincia argentina con relación al Gobierno nacional son naturales para los uruguayos.

Entonces, los cometidos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Comisión Sectorial de Descentralización y el hecho de la descentralización en sí mismo aseguran un marco en el cual se debe dar el desarrollo de esa descentralización. Obviamente, seguros políticos no existen. La ley, en el marco de la Constitución, avanza, pero también puede dar marcha atrás; lo ha hecho a lo largo de la historia. Este es un proceso muy reciente. Tardamos 88 años de vida independiente para que hubiera 19 intendentes electos. Las primeras elecciones de intendentes ocurrieron recién en 1918. De manera que este proceso, que apenas tiene 8 años, ha avanzado sustancialmente.

Voy a referirme a los recursos, que constituyen un elemento muy importante para el funcionamiento de cualquier sistema. Nos preocupa, particularmente, la salud financiera de las intendencias. Quienes me conocen desde hace largo tiempo me han visto siempre preocupado por ese tema, porque el conjunto de tareas que realizan las intendencias y, en muchos casos, los municipios, son las que hacen a la vida cotidiana e inmediata de un conjunto de ciudadanos; son aquellas que, dado un conjunto de condiciones macro y nacionales, son capaces de desarrollar. El otro día veíamos cómo cambia el rol de los gobiernos departamentales cuando hay dinero y cuando no hay dinero. Hay algunos de ellos que tienen un rol protagónico en las economías de sus departamentos. En el departamento de Florida, por ejemplo, significa más de diez puntos de su PIB. No sucede lo mismo con la intendencia de Montevideo, que pesa mucho menos en el PIB departamental. A veces, cuando a algunas intendencias les va mal, también le va mal al conjunto o a una parte importante de la población.

Eso es así no solo porque lo establece la Constitución, sino porque todos estamos convencidos de que debe ser así. Eso lleva a que, siendo los presupuestos departamentales n de alrededor de cincuenta mil millones, estamos transfiriendo quince mil desde el Gobierno nacional, al amparo de distintos artículos, algunos constitucionales y la mayoría legales.

En cuanto a lo que plantea el señor diputado Óscar De los Santos, es la ley la que establece cuál es el reparto del 3,33% o de cualquier otro porcentaje, y la que pone las condiciones de cuándo se da y cuándo se quita. Es más: la Ley N° 19.272, de descentralización y participación ciudadana, establece y crea el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios. Es la ley de presupuesto la que finalmente establece las asignaciones. Si leemos con atención el artículo, veremos que dice que estas partes del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios son de cargo de Rentas Generales y estas otras partes del Fondo de Incentivo para la Gestión de Municipios se restan del 3,33%. O sea que el acuerdo llevó a que una parte de este Fondo sea financiado por Rentas Generales y otra parte por Rentas Generales, pero al amparo de lo establecido en al artículo 214 de la Constitución. Eso hizo que el Parlamento haya efectivamente determinado qué parte de los recursos van a los municipios.

Como bien dijo alguna cátedra, en este marco constitucional los municipios no tienen ni podrán tener personería jurídica. Con las normas que tenemos, el Gobierno nacional hizo la transferencia donde el intendente comunicó que había que hacerla. He sido preciso en esto. Hay municipios que reciben directamente los fondos en una cuenta

-no opino si es bueno o es malo- que está a su orden; otros la reciben en la misma cuenta en que se les deposita toda la plata, y los municipios funcionan normalmente utilizando los servicios generales de las intendencias y disponiendo los gastos. Los municipios de Montevideo no tienen cuentas; sin embargo, ni un peso de sus programas se gasta sin que el Concejo los ordene, entre otras cosas, porque el sistema informático lo establece así. Es decir, los únicos que pueden disponer de ese presupuesto son los que tienen acceso a ese sistema informático. Nosotros vamos a avanzar en el sistema de información financiera para que pueda tener carácter general y así evitar una enormidad de discusiones.

Tengo dudas con respecto a que eso pueda hacerse en una rendición de cuentas. La Constitución dice que es en oportunidad del presupuesto nacional y establece un mecanismo por el cual el Gobierno nacional se pone de acuerdo con los intendentes y envía el proyecto al Parlamento. En los años 2000, 2005, 2010 y 2015 hay antecedentes de acuerdos entre el Gobierno nacional y los intendentes. No recuerdo quién era intendente en 1997, pero sí la respuesta que dio el contador Davrieux cuando le preguntaron qué porcentaje del presupuesto les tocaba. Él respondió: "Esto es una rendición de cuentas; acá dice que se da en el presupuesto nacional; vuelvan en 2000".

Sí se pueden modificar y establecer los porcentajes. De hecho, de los quince mil millones que transferimos, alrededor de setecientos son con cargo al Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios; setecientos millones son con cargo a las partidas previstas en el artículo 214 de la Constitución.

Por otra parte, quiero decir que tenemos algunos seminarios previstos con los directores de Hacienda con respecto a la llamada "ecualización de las transferencias". Todos los países tienen planteado este tema porque están aumentando las transferencias de los gobiernos nacionales y disminuyendo las recaudaciones de los gobiernos subnacionales. En el caso de Uruguay, eso es así desde hace muchos años. Todos tienen el mismo problema, es decir, cómo llegan a quien deben llegar, en función de dos criterios básicos. El primero de ellos es la equidad, es decir, cómo en todas las localidades, circunscripciones, municipios, provincias, se reciben los mismos servicios equivalentes. El segundo es cómo todas las gobernaciones, los municipios, departamentos hacen el mismo esfuerzo fiscal; ellos y la ciudadanía. En función de esos dos factores ecualicemos las transferencias. Es decir, vayamos estableciendo niveles de servicios y condicionemos las transferencias a su cumplimiento y a determinados niveles de recaudación.

No quiero introducirme en la contribución inmobiliaria rural, pero como anduvo en el Parlamento en los últimos tiempos, nos pidieron que nuestros técnicos calcularan cuál es el impacto de la ley. Había dos maneras de hacerlo: definir el impacto teórico y definir el impacto en función de trayectorias. Vimos que el comportamiento de la recaudación de la contribución inmobiliaria rural era muy distinto en la mayoría de las intendencias. Uno podría haber pensado que cuando se quitara la exoneración, la recaudación subiría el 22%. En algunos bajó; en otros subió el 70%.

Hay esfuerzos fiscales distintos con las mismas normas. Una norma dispone un aumento común para todo el mundo y algunas intendencias lo aprovechan; otras hacen que el esfuerzo fiscal de su población sea menor. Son temas muy difíciles. No siempre lo más justo termina siendo multiplicar necesidades básicas insatisfechas por el inverso de PIB y superficies. Eso requiere un nivel de sofisticación mayor.

La señora María de Barbieri, que tuvo la responsabilidad de diseñar hasta el final del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, nos puede decir cómo generábamos aquellos aspectos variables; de hecho, el 3,33% se está repartiendo con

los mismos criterios de los años 1998 o 1999. Las modificaciones prácticamente son producto de correcciones, pero no de una visión distinta en el momento del reparto.

Las Constitución le da un amplio marco al sistema político, lo que le permite llegar a acuerdos distintos y al Parlamento actuar sobre ellos. A su vez, hay márgenes políticos, como pasa también en los municipios. Creemos que hay cosas que la ley puede resolver, y también que hay cosas que resuelven los acuerdos, otras, la política y otras, las personas. Cambian las personas y cambian las actitudes; cambian los actores políticos y cambian las realidades; a veces se logran acuerdos y otras, no.

Cuando el Poder Ejecutivo dice: "Estos son los siete temas de los que nos debemos preocupar", quiere decir que son los que forman el hilo común, tratando de sacar la casuística.

Respecto a lo que decía el diputado Viera, estamos convencidos del principio de subsidiariedad: los problemas deben ser resueltos al nivel más bajo posible. Eso no necesariamente quiere decir descentralización política y participación ciudadana. Quién tapa el pozo es bastante menos importante que decidir sobre qué pozo tapar. Allí está la clave de lo que uno debe hacer. Si un municipio tiene posibilidades, maneja máquinas y si otro no las tiene, no, y eso no lo hace más o menos; lo importante es la capacidad de decidir sobre cuáles son sus prioridades para el futuro.

Esto es bien complejo, y tiene historia. Hay intendentes que dicen que harían un municipio si tuvieran dos retroexcavadoras. Uno puede hacer un municipio sin tener dos retroexcavadoras y viceversa. Por ejemplo, Paso de los Toros atiende Cuchilla de Peralta que está fuera del municipio. Las máquinas están en Paso de los Toros y se arreglan allí. No habrá ley ni reglamento que pueda resolver sobre la racionalidad de un conjunto de comportamientos que se dan en los territorios.

La ley hablaba de caminerías urbanas y suburbanas; después esa mención se eliminó. De hecho, hay municipios que tienen grandes extensiones de caminería y si alguien pretende que se atiendan debería asignar esos recursos en el presupuesto municipal. Eso lo decide el conjunto de la voluntad política; se los asigna al departamento de obras o al municipio. Si se los asigna al municipio le tendrá que dar ingenieros, capataces, máquinas, porque si no, no podrá ejecutarlo. De lo contrario, tendrá que llegar a acuerdos con el municipio, y hay experiencias en ese sentido. Se podrá decir: "Yo quiero que la intendencia ejecute este plan de obras y por ese motivo te transfiero tanta plata de mi presupuesto para que me hagas esas calles". Es un sistema de precios internos; así funcionan las sucursales de los bancos respecto a sus casas matrices. Eso funciona y parece razonable que la ley dé los márgenes para eso.

Estamos escuchando opiniones, tenemos un borrador de un documento, que esperamos que el Poder Ejecutivo, que el presidente de la República le dé el *OK* para empezar a redactar artículos. En ese sentido, tenemos un acuerdo con el Instituto de Ciencia Política para que nos ayude en ese proceso. Tenemos algunas semanas para trabajar. Es intención del Poder Ejecutivo enviar un articulado que se pueda tachar, modificar, que ayude a la discusión, a dar respuesta a estas preguntas. Todo el mundo ha estudiado este tema y sabe qué asuntos presentar, pero también hay opiniones políticas. Hay aspectos que requieren de la opinión política y del acuerdo de los partidos. Seguramente, es más fácil de solucionar quién es el ordenador de gastos que si al alcalde lo elige el concejo o si se elige directamente, o el sistema de suplencias del alcalde.

El Poder Ejecutivo ahora está abocado a la discusión del proyecto de rendición de cuentas, lo que insume determinado trabajo al Parlamento; no soy yo en la OPP el que

define los tiempos. Nosotros estamos trabajando para terminar lo más pronto posible, para que cuando el presidente de la República lo considere, tenga todos los elementos posibles.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me acotaban que se hicieron planteos en cuanto a que hay municipios que no reciben toda la plata o la reciben parcialmente.

Agradecemos mucho su presencia. Queremos que se vaya con la idea de que compartimos todos los temas y de que tenemos la firme preocupación de trabajar y aportar desde el Parlamento. Luego veremos cómo seguimos trabajando con nuestros asesoramientos para tener algún lineamiento conjunto.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica.-Se retira de sala la delegación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto)

——Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da cuenta del envío de la versión taquigráfica de una parte de una sesión de la Junta Departamental de Maldonado)

(Diálogos)

——Como varios señores diputados han señalado que no les era posible asistir el próximo 3 de mayo a la reunión que realizará la Federación de Municipios de Cerro Largo en el Municipio Plácido Rosas, iré en representación de la Comisión.

Se levanta la reunión.

===/